

# “全面两孩”后的计划生育奖励 扶助政策走向<sup>\*</sup>

吕红平 崔红威 杨鑫

**【内容摘要】**我国计划生育政策由“提倡一孩”向全面“提倡两孩”的调整,必然要求计划生育奖励扶助政策做出相应调整。计划生育奖励扶助政策调整,应当遵循科学衔接、公平公正、国家尽责、社会关注的原则,形成以国家为主导的社会保障机制,弱化乃至消除奖励扶助政策中的城乡差别、地区差别和民族差别,真正体现其国策地位和公平公正原则。计划生育奖励扶助政策的基本走向应当是由奖励“一孩家庭”转变为鼓励按政策生育。需要重点修订的内容,一是“双轨制”,以新法实施为标志,实行“老人老办法,新人新办法”;二是包到底,重点解决好历史形成的独生子女家庭和计划生育特殊家庭的实际困难;三是增重点,把解决伤病残独生子女家庭的实际困难放在重要位置。

**【关键词】**计划生育;全面两孩;奖励扶助;双轨制

**【作者简介】**吕红平,河北大学人口研究所教授,博士研究生导师;崔红威,河北大学人口研究所副所长,副教授;杨鑫,河北大学人口研究所硕士研究生。河北保定:071002

## The Family Planning Reward and Assistance Policies under the Two-Child Policy

Lv Hongping Cui Hongwei Yang Xin

**Abstract:** In line with the change from the one-child policy to the two-child policy, the family planning reward and assistance policies must be adjusted accordingly. Adjustment of the reward and assistance policies should abide by the principles of scientific connection, fairness, state responsibility and social participation. A country-led social security mechanism needs to be created to eliminate the differences in reward and assistance policies between urban and rural areas, provinces and ethnic groups, reflecting the status of the state policy and the principle of fairness. The fundamental change is to alter rewarding one-child families into encouraging the compliance with the new family planning policy. The contents need to be revised are: first, conducting a "double-track system" to implement simultaneously the old and the new methods; second, taking total responsibility to solve the practical difficulties of one-child families and special families resulting from the one-child policy; third, adding a key point, that is to solve the practical difficulties of one-child families in which the only child is injured, sick or disabled.

**Keywords:** Family Planning, Universal Two-child Policy, Reward and Assistance, Double-track System

**Authors:** Lv Hongping is Professor, Population Research Institute, Hebei University. Email: lhp928@126.com; Cui Hongwei is Associate Professor, Population Research Institute, Hebei University; Yang Xin is Master Student, Population Research Institute, Hebei University.

\* 本文得到全国哲学社会科学规划重点项目“生育政策调整后计划生育奖励扶助政策改革研究”(15ARK002)的资助。

计划生育奖励扶助政策是计划生育政策体系的重要组成部分,是生育数量限制政策的重要保障。2015年十八届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,对执行了30多年的计划生育政策做出重大调整,提出了“促进人口均衡发展,坚持计划生育的基本国策,完善人口发展战略,全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策,积极开展应对人口老龄化行动”的调整目标。同年12月27日,第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议表决通过《关于修改〈中华人民共和国人口与计划生育法〉的决定》,将第十八条修改为“国家提倡一对夫妻生育两个子女”,以法律形式明确了“全面两孩”的生育政策。生育政策的这一重大调整,体现出国家、民族长远利益与家庭、个人发展需求的有机统一,符合国情,顺乎民意。然而,生育政策由“提倡一孩”向“提倡两孩”的重大调整,必然要求计划生育奖励扶助政策做出相应调整。为了体现政策的连续性,进而实现“全面两孩”的政策目标,计划生育奖励扶助政策调整的走向应当是由奖励“一孩家庭”转变为鼓励按政策生育,并且把重点放在解决好历史形成的独生子女家庭和计划生育特殊家庭的实际困难上。

### 1 计划生育奖励扶助政策的发展历程

为了鼓励群众实行计划生育,我国自实行计划生育政策之始就制定实施了奖励扶助政策,并且在奖励扶助的对象、形式、内容、额度、资金来源等方面不断调整和完善。但是,以往的奖励扶助政策,都服务于“提倡一孩”,实施“全面两孩”政策后,必然面临调整和修订的问题。

20世纪70年代正式实施计划生育政策时,基本上沿用了五六十年代的奖励政策。遵循的主要依据包括:1957年12月,国务院颁发的《关于职工绝育、因病施行人工流产的医药费和休息期间工资待遇问题的通知》;1964年10月,中共中央、国务院批准的《第二次城市工作会议纪要》;1964年4月,国务院批转的卫生部、财政部《关于计划生育工作经费开支问题的规定》;1966年1月,中共中央批转的卫生部部长钱信忠《关于计划生育的几个问题》的报告;1978年10月,中共中央批转的《关于国务院计划生育领导小组第一次会议的报告》。主要措施是:免除节育和结扎手术费;职工做手术的,给予必要的休息时间,休假期间工资照发,不影响全勤评奖;农村社员因做手术误工的,照记工分,不影响基本口粮分配(国家人口和计划生育委员会,2007)。

1980年9月,中共中央发表《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员共青团员的公开信》,确立了“提倡一对夫妇只生育一个孩子”的生育政策,并且明确要求“在入托儿所、入学、就医、招工、招生、城市住房和农村宅基地分配等方面,要照顾独生子女及其家庭”。1982年2月,中共中央、国务院在《关于进一步做好计划生育工作的指示》中,充分肯定了各地在独生子女及其家庭奖励照顾工作中的一些做法,如发给独生子女保健费;适当延长产假,产假期间工资照发,不影响调资和晋级;农村实行生产责任制的地区,对独生子女家庭包产低一些,或多承包责任田,等等,并且要求各省、自治区、直辖市根据本地具体情况,制定切实可行的具体办法,并予以实施。《指示》还对奖励优待政策的经费问题做出原则性规定:国营和城镇集体企业职工独生子女保健费,在企业福利基金、利润留成中解决;机关、学校等行政事业单位,在职工福利费项下开支;城镇待业人员的独生子女保健费,可暂由计划生育事业费列支;农村实行包产到户、包干到户的地方,采取多承包一些责任田或降低一些包产指标的办法来奖励独生子女户,一些地方仍可由公益金支付独生子女保健费。对于每年平均收入不足50元的困难地区,经县人民政府批准,由国家补助50%,国家财政和地方财政各负担一半(国家人口和计划生育委员会,2007)。整个80年代,各地基本上都是按照《指示》的精神,落实独生子女保健费,仍然实行以前制定的免除节育和结扎手术费,以及手术休假期间照发工资、不影响全勤评奖的政策。

1990年代,随着市场经济体制的逐渐形成,计划生育奖励扶助工作开始延伸到生产扶助和社会保险领域。1995年10月,国家计生委与国务院扶贫办、国家科委等10部门联合下发《关于认真抓好农

村计划生育“三结合”工作的通知》,要求各个部门和各级政府为实行计划生育的家庭提供优先、优惠政策和优质服务,切实帮助他们解决生产、生活、生育中的具体困难,并且明确了相关部门在“三结合”工作中的职责,要求各相关部门结合自身特点制定实施针对计划生育家庭的优先、优惠政策措施,各级政府要组织好落实工作。1992年,在各地前期实践的基础上,国家计生委与中国人民保险公司、中国计划生育协会联合下发文件,倡导和支持各地开展包括养老保险在内的计划生育系列保险,如计划生育手术保险和独生子女“两全”保险(指健康和生命安全两项保险),独生子女和双女户父母养老保险,计划生育干部(村级)养老保险,等等(国家人口和计划生育委员会 2007)。

步入 21 世纪后,计划生育奖励扶助政策逐步走向制度化、规范化、法制化轨道。2001 年 12 月,第九届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过了《人口与计划生育法》,其中专设奖励与社会保障一章,明确规定了国家在计划生育奖励中的责任,赋予了地方一定的权限。例如:第二十三条规定“国家对实行计划生育的夫妻,按照规定给予奖励。”第二十四条规定“国家建立、健全基本养老保险、基本医疗保险、生育保险和社会福利等社会保障制度,促进计划生育。国家鼓励保险公司举办有利于计划生育的保险项目。有条件的地方可以根据政府引导、农民自愿的原则,在农村实行多种形式的养老保障办法。”第二十七条规定“自愿终身只生育一个子女的夫妻,国家发给《独生子女父母光荣证》。获得《独生子女父母光荣证》的夫妻,按照国家和省、自治区、直辖市有关规定享受独生子女父母奖励。”第二十八条规定“地方各级人民政府对农村实行计划生育的家庭发展经济,给予资金、技术、培训等方面的支持、优惠;对实行计划生育的贫困家庭,在扶贫贷款、以工代赈、扶贫项目和社会救济等方面给予优先照顾。”

《人口与计划生育法》颁布实施后,我国开始制定实施计划生育奖励扶助工作“三项制度”,即:2004 年 3 月国家人口计生委、财政部、国务院扶贫办出台的《关于在西部地区开展“少生快富”扶贫工程试点工作的意见》(简称“少生快富”工程) 2004 年 3 月国务院转发的国家人口计生委、财政部《关于开展对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度试点工作的通知》(简称农村计划生育家庭奖扶制度) 2007 年 8 月国家人口计生委、财政部制定实施的《全国独生子女伤残死亡家庭扶助制度试点方案》(简称计划生育特殊家庭扶助制度)。“三项制度”所需资金,采取中央财政和地方财政分担的做法。“三项制度”的实施,迈出了由国家财政提供奖励扶助资金、实行全国统一的奖励扶助政策的第一步,收到了较好的效果。

## 2 计划生育奖励扶助政策调整的必要性

早期实施的计划生育奖励扶助政策,一般都只是由国家规定奖励和优待的原则,而国家财政基本不承担实际责任,缺乏全国统一的具体规定和标准,由此便导致了计划生育奖励扶助标准存在较大的地区差异。

由于国家层面仅制定了计划生育奖励扶助政策的最低标准,并将制定细则的权利赋予省、自治区、直辖市,加之我国各省、自治区、直辖市在经济发展水平、社会文化背景等方面存在显著差异,使得我国的计划生育奖励扶助政策在执行过程中形成了较大的省际差异。

首先,晚育假期也是长短不等。多数省、自治区、直辖市是在法定生育假期的基础上,再增加 30 天;有的省、自治区、直辖市增加 60 天,有的省、自治区、直辖市则是规定了包括法定生育假期在内的 180 天的产假。

其次,独生子女保健费省际差异巨大。北京、天津、河北等 16 个省份的标准为每月不低于 10 元;河南、安徽、江苏和江西等 4 个省份的标准为每月不低于 20 元;标准最低的为江苏,每对夫妻每年各领取不低于 20 元;标准最高的为海南,每月不低于 100 元;还有一些省份制定的标准为每月不低于 30 元或 50 元,或者每年不低于 100 元或 300 元。

再次,独生子女父母退休奖励差异显著。在独生子女父母退休待遇上,有的省区发放一次性奖励(如一次性奖励1000元、2000元、3000元不等,或者按上年平均工资的30%计算一次性奖励);有的省区则是加发一定比例的退休金(如加发5%);有的省区既发放一次性奖励,也按比例增发退休金。

第四,各省、自治区、直辖市对计划生育特殊家庭的扶助政策也不一致。有7个省区执行了与国家制度(2014年开始实施的调整后的标准)相一致的区分城乡的标准,即独生子女伤残、死亡家庭夫妻的特别扶助金标准分别提高到城镇每人每月270元、340元,农村每人每月150元、170元。而多数省区仍然沿用了原来不分城乡的扶助办法,其中少数省区统一执行国家规定的城镇标准,多数省区提高了扶助标准,最高的为680元。还有一些省区做出发放一次性扶助金的规定,最多的3万元;有6个省区提高了计划生育特殊家庭老年人的扶助标准,最高的为1200元(国家卫生计生委家庭司,2015)。

此外,还有少部分省区对放弃二孩生育指标的家庭给予奖励,奖励金额1000~3000元不等,但多数省区并没有这一奖励。还有部分省区针对独生子女或“双女”制定实施了升学加分的照顾性政策,在中高考录取中给予10~20分的加分。

计划生育奖励扶助工作中,不仅省级层面存在较大差异,而且由于不少省区的《计划生育条例》在奖励扶助标准方面也都是做出“不低于”的规定,实际上也就是赋予了下级一定的变通权限。由于缺乏对标准提高程度的限定,即没有设定调整的“上限”,就导致了各市、县间更大的差异。同一个省区,有的市县仅仅执行省级标准(实际上就是最低标准),有的市县却大大提高标准,甚至还增加更多的奖励扶助项目。例如,在失独家庭扶助方面,有的城市发放3万元的一次性扶助金,但多数地区则没有。

总的说来,以往的计划生育奖励制度安排都是服务于“提倡一孩”的目标,而且存在较为突出的城乡差别、地区差别、民族差别,以及由此产生的奖励扶助中的不公平和不公正现象。实施“全面两孩”政策后,生育两个子女的家庭将成为多数。在这样的背景下,实行多年的服务于“一孩化”的奖励扶助政策显然就不合适了,必须加以修订(吕红平,2015)。因为按照奖励的原则,奖励对象一般都是少数群体,奖励的目的在于通过奖励少数典型和模范,引领和带动多数群众,推动政策目标的实现。

### 3 计划生育奖励扶助政策调整的原则

为了更好地体现计划生育的国策地位,更好地保障计划生育政策的贯彻落实,更好地引导广大群众按政策生育,实施“全面两孩”生育政策后的计划生育奖励扶助政策调整,应当遵循以下原则:

一是科学衔接。

生育政策由“提倡一个”调整为全面“提倡两个”后,奖励扶助对象必然发生重大变化,这是奖励扶助政策服从和服务于计划生育数量调节政策的客观要求。然而,与生育数量调节政策的调整相比,奖励扶助政策调整涉及的情况更为复杂,尤其是对奖励扶助对象的确认,需要根据生育政策调整前后的具体要求而确定,并且处理好政策调整前后的衔接。按照修订后《人口与计划生育法》的规定“获得《独生子女父母光荣证》的夫妻,按照国家和省、自治区、直辖市有关规定享受独生子女父母奖励”。“获得《独生子女父母光荣证》的夫妻,独生子女发生意外伤残、死亡的,按照规定获得扶助”。“在国家提倡一对夫妻生育一个子女期间,按照规定应当享受计划生育家庭老年人奖励扶助的,继续享受相关奖励扶助。”一句话,就是体现了对历史负责的态度和与生育政策相适应的原则,继续对已经形成的计划生育家庭继续执行以往的奖励扶助政策。实际上,这里已经暗含着“老人老办法”的意思,实施“全面两孩”政策后不再认定和发放新的《独生子女光荣证》,不再对自愿只生一个孩子的家庭给予奖励。2015年12月31日中共中央、国务院颁布的《关于实施全面两孩政策 改革完善计划生育服务管理的决定》,更具体地明确了这一点,其中指出“对政策调整后自愿只生育一个子女的夫妻,不再实行独生子女父母奖励优惠等政策”。但是,为了体现计划生育奖励扶助政策的连续性,还要求“对政策调

整前的独生子女家庭和农村计划生育双女家庭,继续实行现行各项奖励扶助政策,在社会保障、集体收益分配、就业创业、新农村建设等方面予以倾斜”,不断“完善计划生育家庭奖励扶助制度和特别扶助制度,实行扶助标准动态调整”。集中到一点就是说,在计划生育奖励扶助政策调整中,要实行“老人老办法,新人新办法”。

所谓“老人老办法”就是指在国家提倡一对夫妻生育一个子女期间,已经领取《独生子女父母光荣证》不能或不愿意生育第二个子女的夫妻,应当继续按规定的条件、标准和年限,享受各项计划生育奖励扶助政策。并且还要依据我国经济发展水平和物价变化等实际情况,建立动态调整机制,逐年提高奖励扶助标准。特别是对于获得《独生子女父母光荣证》后,独生子女发生伤残、死亡的特殊家庭,不但要给予经济和物质上的帮助,还要做好日常生活照料与精神慰藉等方面的帮扶工作,承担起政府的“托底”保障责任(吕红平,2015)。

所谓“新人新办法”就是指“全面两孩”的新生育政策颁布实施后,终止了实行30多年的独生子女政策,改为全国统一的“全面两孩”政策,即使自愿只生育一个子女,也不再为其发放《独生子女父母光荣证》,不再享受原来的独生子女奖励扶助政策。同理,新形成的农村计划生育家庭及双女户,亦不再继续享受原来实施的面向农村的计划生育家庭奖励扶助政策。

事实上,除“老人”和“新人”之外,还存在“中人”,即那些已经领取了《独生子女父母光荣证》,但仍具有生育能力并且要求再生育的育龄夫妻。对于这一群体,不仅要鼓励和支持他们生育二孩,而且还要向他们提供生殖健康和优生优育服务,让他们生的出、生的好。当然,当这些夫妻成功生育第二个子女后,就意味着由“老人”变成了“新人”,也就不能继续享受独生子女父母奖励的优惠待遇了。不过,他们此前已经享受的奖励也无须退还,因为从前只生育一个子女与现在再生育第二个子女的行为,都符合法律规定。

做好计划生育奖励扶助政策衔接工作,实行“老人老办法,新人新办法”的奖励扶助政策,需要对“老人”和“新人”划定一个明确的界限。笔者认为,这个界限就是修订后《人口与计划生育法》的实施时间,即2016年1月1日。在此之前已经获得《独生子女父母光荣证》的即为“老人”,在此之后的生育主体即为“新人”。而2015年12月31日之前已经生育一个子女且自愿不再生育的夫妻,倘若还未来得及申请领取《独生子女父母光荣证》,则需要按照相关法律、法规或者规章的规定,及时申请办理;逾期仍未申请办理的,则视为自动放弃享受独生子女父母奖励优待的权利。

## 二是公平公正。

权利平等是现代发展的客观要求,也是中共中央十八届五中全会提出的“共享”理念的重要体现。五中全会提出“全面两孩”的政策调整目标,意味着将要取消以往生育政策上的区别对待,不分城乡、不分民族、不分地域地把所有家庭均纳入二孩生育的范围之中(翟振武,2014),体现了法律面前权利平等的原则。与此相适应,计划生育奖励扶助政策的调整或修订,也应坚持公平公正原则,取消或弱化各种差异,实行或逐步走向以公平公正为价值取向的全国统一的政策,使相同情形的公民享有相同的获得国家帮扶的权利。这样的调整,有利于消除因为奖励扶助标准的显著差异引发的部分奖励扶助对象的不公平感。

## 三是国家尽责。

计划生育是我国的一项基本国策,国家应当是计划生育奖励扶助工作的责任主体。只有国家尽责,才能实现计划生育奖励扶助中的权利均等和帮扶对象的“利益共享”。以往的计划生育奖励、独生子女奖励等,要求单位承担一定的责任,《人口与计划生育法》颁布实施后依然要求单位承担独生子女夫妻奖励措施中的有关内容,如独生子女保健费等。由于单位性质不同、经费来源不同、尤其是部分企业经营困难等原因,不少单位难以落实到位,再加上多数农村集体经济“名存实亡”,基本上不能发

放各种要求基层单位承担的奖励,导致部分计划生育家庭、独生子女家庭不能享受或不能全额享受奖励扶助,形成事实上享受奖励扶助政策的不公平。事实上,计划生育政策对家庭来说是具有不利影响的,家庭利益往往会受到部分损失,实行计划生育最大的受益主体是国家和社会。按照谁受益、谁补偿的原则,计划生育奖励的责任主体自然应当是作为公共利益代表的政府(陈友华、徐慷,2010)。因此,应当坚持国库保国策的原则,政府承担起计划生育奖励扶助的责任,尽可能实行全国统一的标准,最起码也要做到省级层面的统一,兑现政治承诺,体现政府尽责。

#### 四是社会关注。

计划生育是一项社会系统工程,计划生育家庭奖励扶助,尤其是计划生育特殊家庭扶助工作,不仅需要政府的高度重视,也需要全社会的广泛参与。例如,独生子女伤残、死亡家庭帮扶工作,经济帮扶仅仅是满足他们生活需求的一个方面,很多家庭对精神慰藉、日常照料、疾病护理、养老服务等非经济关怀有着更为强烈的需求,而现在实施的特殊家庭扶助措施,基本上限于经济方面。要满足这些家庭多方面的需求,需要利用非政府组织,动员和组织社会资源,尤其是社工和志愿者,让他们积极参与到扶助工作中去。从一些地方的扶助实践看,邻里、社工、志愿者、社会心理师等,或者与扶助对象熟悉,或者具有专业技能优势,在扶助工作中发挥了很大作用,收到了较好的效果。当然,要实现社会关注和共同参与,需要国家层面的支持,如向社会组织赋权、政府购买服务等,通过增强其自我发展能力,扩展其服务领域和服务内容。

#### 4 计划生育奖励扶助政策需要重点修订的内容

##### 一是“双轨制”。

新的《人口与计划生育法》修订实施及“全面两孩”政策正式启动后,将不再为“新人”办理发放新的《独生子女父母光荣证》,“新人”即使只生育一个子女,也不再具有享受独生子女父母奖励扶助政策的资格;农村地区的“新人”亦不能享受原有的多项针对农村计划生育家庭的奖励扶助政策;所有依法生育的“新人”,都将统一按照修订后的《人口与计划生育法》第二十三条规定,享受奖励扶助待遇。但对于“老人”而言,仍然可以享受独生子女父母奖励费等相关奖励优待政策。也就是说,应该尊重历史形成的客观现实,区别对待“老人”和“新人”,实行“双轨制”的计划生育奖励扶助政策——“老人老办法,新人新办法”。虽然我们在前面提到了在“老人”和“新人”之间还存在“中人”这样一个过渡性群体,但并不需要专门制定针对“中人”的奖励扶助政策,因为有二孩生育意愿或行为的那部分“中人”,未生育二孩前仍是“老人”,生育二孩后自然而然就变成了“新人”,而且这个过渡期很短。

2015年10月30日国家卫计委王培安副主任就实施“全面两孩”政策答记者问时,也明确表达了这一意思。对于“新人”来说,虽然不再享受独生子女父母奖励费等相关奖励优待政策,但根据新修订的《人口与计划生育法》第二十三条“国家对实行计划生育的夫妻,按照规定给予奖励”的规定,国家还将制定面向“新人”的奖励扶助政策,只是具体奖励方式目前还不明确。根据“单独二孩”政策的初步实施情况看,尽管由于政策实施时间短、部分群众忌讳羊年生育等原因,效果不够理想,但不能排除部分年轻人因工作、生活、经济压力过大,而不愿生育二孩的情况。为了鼓励和帮助群众按政策生育,减轻家庭的生育和抚养负担,使他们能够生的好、养的起,解决由于养育孩子的直接成本和机会成本升高导致的一些夫妇不愿意生育二孩的问题(胡美娟,2015),并且体现国家在生育中的责任,有必要建立有中国特色的“育儿津贴”制度,对计划生育家庭养儿育女提供资金上的帮助。所谓“育儿津贴”,类似于一些国家的“奶金”。按照我们的设想,“育儿津贴”主要用于帮助那些依法生育的家庭减轻育儿经济负担,自第一个孩子出生后,开始按月或按年发放,直至子女成年为止;自生育第二个子女(包括双胞胎)后,开始按月或按年发放二孩“育儿津贴”,直至第二个子女成年为止。“育儿津贴”可以采用现金、代金券、专项购物券、购物卡等多种形式发放。为保证专款专用,使“育儿津贴”真正用到

孩子身上,最好采用婴幼儿用品购物券、牛奶及乳制品购物券、儿童服饰购物券等形式发放。为了达到调控生育水平的目标,可以制定金额不等的分胎次补助标准。例如,在实施“全面两孩”政策初期,一孩生育津贴可以适当高一些,以便与原来的奖励扶助政策相衔接;在二孩生育率不能达到理想状态的情况下,为鼓励按政策生育,可以适当提高二孩生育津贴。这样的补助形式,既体现了政策性(针对按政策生育的家庭),也体现了责任性(生育不仅仅是家庭的“私事”,也是国家和社会的“公事”)。

总之,善待历史,着眼未来,需要并行“双轨制”,实行面向“老人”的独生子女奖励扶助政策和面向“新人”的“全面两孩”背景下的“育儿津贴”政策。

### 二是包到底。

对于历史形成的计划生育家庭,尤其是失独家庭和伤病残独家庭,国家应当兑现承诺、尽到责任,建立健全针对这些家庭的社会保障制度,加大帮扶力度,创新帮扶形式,扩展帮扶内容,切实帮助他们解决好生活保障、养老照料、大病医疗、精神慰藉等方面的困难和问题。这里的关键在于,建立健全奖励扶助制度的动态调整机制,根据经济发展水平和物价变化情况,不断提高帮扶标准,如规定一个与人均收入增长速度挂钩的奖励扶助标准提高率,逐年提高奖励扶助额度,使这些家庭的生活水平始终保持在中等生活水平以上。概而言之,就是善待历史,不能让率先实行计划生育的群体失望,不能让听党的话的人伤心,不能让老实人吃亏。

### 三是增重点。

我国现行计划生育特殊家庭扶助制度,既包括失独家庭,也包括伤病残独家庭,无论是政府工作重点,还是社会舆论焦点,实际上更多地都放在了失独家庭上。失独父母帮扶工作非常必要,帮扶再多也不为过。但是,伤病残独家庭更为复杂的困难也不容忽视。因为伤病残独家庭面临着更多的经济困难,不仅需要承担伤病残子女的治疗和康复费用,而且为了照料伤病残子女,部分父母甚至不得不放弃工作,或提前退休,影响到自身的经济收入,家庭经济状况堪忧,以至于一些家庭因为难以承受伤病残子女的治疗和康复费用而中断治疗和康复。另一方面,伤病残子女较大的照料需求,使这些家庭面临更多的照料困境。更为重要的是,我国传统文化下形成的浓重的“子女情结”,无论“子女”年龄多大、境况如何,在父母眼中永远都是需要照顾的“孩子”。在这种思维模式下,很多伤病残独生子女父母的内心深处都承受着非常大的精神压力,他们对伤病残独生子女在自己“百年”之后的生活照料问题忧心忡忡。因此,在进一步完善计划生育特殊家庭扶助制度工作中,应当增加针对伤病残独家庭的帮扶工作内容,如发放伤病残子女康复津贴、照料补助,或政府出面为伤病残独家庭购买劳务等。总之,这是一个需要解决的重大问题。

此外,“全面两孩”后计划生育奖励扶助政策的调整还应当简化现行计划生育奖励扶助资金发放中的审批制度,让按政策生育的家庭能够第一时间享受到奖扶政策的优先优惠,以提高群众依法生育的积极性。再就是延长妇女产假,增设面向丈夫的生育护理假,建立“产假”之后的用于照料入园入托前子女的带薪或低薪育儿假,以进一步保障孕妇健康,缓解婴幼儿看管照料难等问题,进而,提高夫妻生育意愿,促进“全面两孩”政策的真正落实。

---

#### 参考文献/References:

- 1 国家人口和计划生育委员会编. 中国人口和计划生育史. 中国人口出版社, 2007: 382-385  
National Population and Family Planning Commission. 2007. History of Population and Family Planning in China. Beijing: China Population Publishing House: 382-385.
- 2 国家卫生计生委家庭司. 计划生育特殊家庭扶助关怀文件汇编. 2015  
The Family Division of National Health and Family Planning Commission. 2015. Compilation of Documents on Support and

Care for Special Families in Family Planning ( Unpublished Internal Materials)

- 3 吕红平. 我国的生育政策: 变化轨迹与未来调整. 人口与社会 2015; 4: 12-21

Lv Hongping. 2015. Family Planning Policy: Evolution and Future Adjustment. Population and Society 4: 12-21.

- 4 翟振武. 生育政策调整之我见. 北京日报(第 18 版) 2014-12-08

Zhai Zhenwu. 2014. My Opinion on the Adjustment of Family Planning Policy. Beijing Daily , Page 18 ,Dec 8.

- 5 陈友华 徐慷. 生育关怀行动若干问题思考. 人口与发展 2010; 1: 44-47

Chen Youhua and Xu Su. 2010. Thoughts on Several Issues of the Action of Childbearing Care. Population and Development 1: 44-47.

- 6 胡美娟. 中国生育政策调整与人口发展分析. 西北人口 2015; 3: 28-31

Hu Meijuan. 2015. Analysis on the Adjustment of Birth Control Policies and Development of China Population. North Population 3: 28-31.

(责任编辑: 沈 铭 收稿时间: 2016 - 01)